

**IX Jornadas de Sociología de la UNLP**  
**La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2016**  
**Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la**  
**Educación (UNLP)**

“Conflictos y debates sobre el rol del Estado en el Centro de Estudios Legales y  
Sociales (CELS)”

Julieta Daniela Cabrera (UBA/IIGG- [julieta.daniela.cabrera@gmail.com](mailto:julieta.daniela.cabrera@gmail.com))

Lorena Lizama Gajardo (UBA/IIGG- [lorena.lizamag@gmail.com](mailto:lorena.lizamag@gmail.com))

### **Introducción**

Desde mediados de la década del '90 la (in)seguridad<sup>1</sup> se ha constituido como un tema central de debate de la agenda pública, mediática y gubernamental. A partir de entonces, además, se fue configurando un discurso hegemónico de la (in)seguridad, que define a la misma como un problema relacionado con el delito callejero y la protección de ciertos bienes materiales. Este modo de problematizar la (in)seguridad legitimó el fortalecimiento de un poder estatal más represivo así como la exclusión en detrimento de políticas públicas de carácter inclusivo. (Ayo y Dallorso, 2011; Baratta, 1998; Calzado y Vilker, 2010; Daroqui, 2003-2009; de Marinis, 2004; Galvani M, 2010; Kessler 2009; Pegoraro, 1995-1998-2000-2003).

Paralelamente a estos debates, las críticas neoliberales hacia el Estado estuvieron relacionadas con el tamaño y la capacidad de decisión que el mismo debía tener en la economía, en el contexto del mercado mundial, provocada por la globalización. El fracaso de este modelo neoliberal, manifestado en la crisis del 2001, abrió un nuevo ciclo que modificó nuevamente el rol del Estado. (Thwaites Rey, 2010). Sin embargo, en reiteradas coyunturas, los reclamos y críticas hacia el Estado, hacia su presencia o ausencia, estuvieron, y continúan estando, en estrecha relación con el problema de la (in)seguridad, con sus modos de intervención, la función de las Fuerzas de Seguridad o la implementación de medidas punitivas (CELS, 2014).

---

<sup>1</sup>Utilizamos el término (in)seguridad para dar cuenta de la imbricación constitutiva que se establece entre “inseguridad” y su reverso constitutivo la “seguridad” (Ranguini, 2010)

En este escenario las organizaciones político sociales - incluyendo las que clásicamente se denominan Organizaciones de la Sociedad Civil y aquellas que se autodenominan explícitamente como organizaciones políticas- se configuran como nodos relevantes de redes de *gobierno* en la disputa por el sentido de la “(in)seguridad” y en la crítica o propuesta de mecanismos de intervención, legítimos o ilegítimos, para solucionar este problema.

Este concepto de *gobierno* es recuperado de los trabajos de Michel Foucault sobre la *gubernamentalidad*. Para el autor, el gobierno consiste en “guiar la posibilidad de la conducta, ordenando sus posibles resultados. (...) Gobernar no solo cubre las formas legítimamente constituidas de sujeción política o económica sino también modos de acción, más o menos pensados y calculados, que están destinados a actuar sobre las posibilidades de acción de otras personas. Gobernar, en este sentido, es estructurar el campo de acciones posibles de los otros” (Foucault, 2001; 254). Su función es orientar, conducir, regular las conductas de uno mismo o de otras personas no persiguiendo un “bien común” sino buscando un fin conveniente para cada una de las cosas que pretende gobernar. Podemos afirmar, que el gobierno del Estado es sólo una forma de gobierno entre muchas otras. El Estado no se constituye como la única autoridad de gobierno, sino que entran en escena otros actores. “En vez de ver un cuerpo único- tal como el Estado- como el responsable de controlar la conducta de los ciudadanos, esta perspectiva reconoce que una gran variedad de autoridades gobierna en sitios diferentes, y con relación a diferentes objetivos”. (Rose, N.; O’ Malley, P.; Valverde, M. ,2012; 116). De este modo entendemos que las organizaciones político- sociales, entre otros, forman parte de una constelación de diferentes actores que se constituyen como múltiples instancias de poder capaces de obrar en función de diferentes objetivos.

Esta ponencia, que se enmarca en el Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) “Gobernar a partir de la (in)seguridad: organizaciones político-sociales en los conflictos y debates sobre el rol del Estado” dirigido por el Dr. Nicolás Dallorso, tiene como objetivo indagar, describir y analizar el modo en que el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) define y tematiza a las prácticas de las Fuerzas policiales, en el marco de los conflictos y debates sobre el rol del Estado. Sostendremos que dichos modos de tematizar y abordar las problemáticas mencionadas están en estrecha relación con los modos en que se define el rol del Estado.

Este trabajo se encuentra dividido en tres partes. Inicialmente describiremos al CELS, su historia, y su conformación actual. A continuación, nos detendremos en el análisis de las

estrategias de intervención y el modo en que sus acciones obtienen legitimidad. Por último, expondremos el análisis del documento seleccionado en base a preguntas tales como ¿cómo objetivan a las fuerzas de seguridad?, ¿qué rol se le adjudica al Estado en estos debates?

## **1- El Centro de Estudios Legales y Sociales.**

El CELS es una organización no gubernamental, creada en 1978. Se define a sí mismo como “una organización no gubernamental que trabaja en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático en Argentina”<sup>2</sup>. Sus objetivos son: la denuncia de las violaciones de los derechos humanos; incidir en los procesos de formulación de políticas públicas basadas en el respeto por los derechos fundamentales; impulsar reformas legales e institucionales tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democrática; y promover el mayor ejercicio de estos derechos para los sectores más desprotegidos de la sociedad.

La fecha formal de creación del CELS fue el 14 de marzo de 1980, aunque había empezado a trabajar de hecho en 1978, durante la última dictadura cívico militar. La idea de conformar este organismo de derechos humanos provino de cinco hombres: Alfredo Galleti, Augusto Conte, Boris Pasik, Emilio Mignone y Federico Westerkamp. Padres de hijos desaparecidos, su lugar de encuentro eran las rondas en Plaza de Mayo y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH). En este escenario el CELS surgió como respuesta a la necesidad de encarar acciones orientadas a detener las sistemáticas violaciones de los derechos humanos, documentar el terrorismo de Estado y proporcionar ayuda legal y asistencia a los familiares de víctimas.

Con la restauración democrática, en el año 1983, el CELS fue un referente para el trabajo de la Comisión Nacional de Desaparición de Personas (CONADEP) y de la justicia. Asimismo, tuvo un rol de representante legal de víctimas y familiares y recibió denuncias y testimonios, lo que sirvió de material probatorio en los juicios.

A mediados de los años 90 el CELS incorporó a su agenda de trabajo la tutela y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, entendidos como una referencia central e ineludible del diagnóstico sobre la vigencia de los derechos humanos en democracia.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Sección “Presentación”. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/cels/?ids=5&lang=es>

<sup>3</sup>Sección Historia. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/cels/?info=detalleTpl&ids=6&lang=es&ss=133>

En cuanto a su actual organización interna el CELS cuenta con una Comisión Directiva que tiene a su cargo la orientación del trabajo institucional del organismo. Integran esta Comisión<sup>4</sup> el periodista Horacio Verbitsky (presidente) y Laura Jordán de Conte (vice presidenta). El nexo entre este núcleo y el equipo de trabajo está dado por el Comité ejecutivo<sup>5</sup> cuyo director es Gastón Chillier. Asimismo, cuenta con tres Áreas temáticas de investigación. *Justicia y Seguridad*, dirigida por Paula Litvachky lleva adelante la investigación en temas como “Política Criminal y violencia en el encierro” y “Seguridad democrática y violencia Institucional”. Por otro lado, *Litigio y Defensa Legal*, dirigida por Ramón Diego Morales, cuenta con el equipo “Memoria, Verdad y Justicia”. Por último, el Área de *Derechos Económicos Sociales y Culturales e Inclusión Social*, dirigido por Eduardo Reese. Posee además, un equipo de trabajo internacional coordinado por Gabriel Kletzel. Y representación en Ginebra (sede de la ONU) Paulo de Tarso LugonArante<sup>6</sup>

### **1.1- Derechos Humanos en Argentina. Informe 2015**

Al ser esta una primera aproximación a nuestro objeto de estudio, en esta ponencia proponemos inicialmente un análisis del documento “Derechos Humanos en Argentina: Informe 2015”<sup>7</sup>, nos detendremos específicamente en el apartado II: Instituciones de Seguridad y Sistema Penal.

Los informes anuales que elabora el CELS son publicaciones donde la organización da a conocer su visión sobre temas que considera relevantes en materia de derechos humanos, tanto a nivel nacional como regional. Hasta la fecha el organismo ha publicado veinte Informes, muchos de ellos se encuentran en versión digital y desde el 2007 en adelante han sido publicados por la Editorial Siglo XXI.

---

<sup>4</sup> Otros integrantes: Damián Loreti como secretario; David Blaustein, como tesorero; y los vocales son: Eduardo Basualdo, Mariana Carbajal, Marcelo Alejandro Ciaramella, Luis Fara, María José Guembe, Gustavo F. Palmieri, Victorio Paulón, Carolina Scotto, Sofía Tiscornia, Juan Gabriel Tokatlian, Carmen A. Lapacó, (miembro honorario). Comisión revisora de cuentas: Raquel Celia Cristina Witis.

<sup>5</sup> El equipo de gestión está compuesto por: Paula Litvachky, Diego Morales, Jimena Llanos y Andrés López Cabello.

<sup>6</sup> En representación conjunta con dos organizaciones internacionales: Humanas, Centro regional de Derechos Humanos y Justicia de Género (Chile); Conectas Human Rights (Brasil).

<sup>7</sup> Derechos Humanos en Argentina. Informe 2015 (en línea) Disponible en: <http://www.cels.org.ar/especiales/informe-anual-2015/>

El Informe 2015 en particular incluye el análisis de hechos, debates y políticas que tuvieron lugar durante 2013 y 2014. Consideramos relevante el estudio de este documento, entre la vasta producción del organismo, porque el mismo es publicado, según el CELS, en una coyuntura particular. “Por un lado, en el año en que finaliza el segundo mandato de Cristina Fernández. Por otro, en 2014 se cumplieron 35 años desde la fundación del CELS en plena dictadura” (2015; 21). Por tal motivo, pretende reflexionar sobre las transformaciones que durante este ciclo se produjeron en materia de derechos humanos, por un lado, y la relación de los organismos defensores de los derechos humanos y el Estado, por el otro.

El Informe está dividido en tres ejes problemáticos en los cuales el organismo se dedica a plantear debates y discusiones y sobre los que elabora propuestas de intervención. A continuación describiremos a grandes rasgos cuáles son los temas que el CELS considera relevantes para su intervención.

La primera parte tiene como título “Memoria, Verdad y Justicia” y presenta las discusiones y controversias en torno al proceso de justicia llevado a cabo por los crímenes del terrorismo de Estado, y las lecturas que realiza el organismo sobre dichas discusiones. Entre ellas se encuentra el debate acerca de la idoneidad de César Milani para ejercer el cargo de Teniente General del Ejército; la circulación de los discursos de los medios de comunicación que cuestionan la legitimidad de los juicios por crímenes de lesa humanidad a partir del juzgamiento de empresarios responsables de violar derechos humanos durante la última dictadura cívico militar; los avances o retrocesos en el juzgamiento de civiles, jueces, ministros, sacerdotes y empresarios involucrados en crímenes de lesa humanidad; y la relación que el CELS mantuvo con los gobiernos democráticos y cómo se produjo su acercamiento al kirchnerismo.

La segunda parte, “Instituciones de Seguridad y Sistema Penal”, aborda la situación en la que se encuentran las políticas de Seguridad en relación con los derechos humanos. Entre los debates se encuentra la falta de reforma de las estructuras de seguridad; el autogobierno de las Fuerzas de Seguridad y el Servicio Penitenciario; la relación entre los discursos punitivistas y sus efectos en el sistema penal; el actuación policial frente a la protesta social; el rol del Ministerio Público en la reproducción de la desigualdad y la violencia; y las iniciativas que intentan modificar la separación entre las esferas de seguridad interior y defensa nacional.

Por último, la tercera parte que lleva como título “Derechos económicos, sociales y culturales” trabaja sobre la arquitectura institucional en derechos humanos en América Latina y las tensiones que se generan entre Estados Nacionales y organismos internacionales. Los

ejes centrales que aborda este apartado son los debates en torno al principio de subsidiariedad en el contexto de los Estados democráticos; las políticas de desarrollo y acceso justo al hábitat; avances y retrocesos en la implementación de la Ley de Salud Mental; los procesos de reestructuración de las deudas soberanas; el cambio de paradigma que implica la implementación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual; la necesidad de priorizar a los grupos de mayor vulnerabilidad en la efectivización del derecho a la ciudad.

Entre la diversidad de temas que abarca para el organismo la problemática de los derechos humanos, este trabajo hará hincapié en el apartado II, destinado a problematizar a las Fuerzas de Seguridad y el Servicio Penitenciario.

## **2- Intervención y trayectorias. Modos de legitimar un accionar.**

El Informe 2015 plantea el estado de situación sobre temas que considera relevantes y propone mecanismos de intervención. Los modos en que esas intervenciones son legitimadas serán el objeto de análisis de este apartado.

En el sitio web del organismo se encuentra una breve descripción de las estrategias de intervención<sup>8</sup>. En un principio, se menciona el *Litigio Estratégico* como una práctica que el organismo realiza desde sus orígenes, el reclamo ante los tribunales de justicia nacionales e internacionales. La *fiscalización e interlocución con el Estado* es considerada una práctica que contribuye a fortalecer un Estado protector de los derechos humanos ya que la interlocución permite incidir en el diseño de políticas públicas y la fiscalización añade la posibilidad de observar las acciones de los tres poderes del Estado con el fin de detectar fallas. Esta incidencia en el diseño de políticas públicas tiene como insumo *la investigación* llevada adelante en diálogo con universidades y centros de investigación. Asimismo, la invocación al derecho internacional y *la articulación con instancias internacionales* le han permitido al CELS incorporar nuevos estándares constitucionales en el ámbito local.

Como se puede apreciar, las estrategias se pueden resumir en Litigio, Fiscalización, Investigación y Articulación. El rasgo característico que une estas estrategias es que, a través de ellas, se busca la promoción y protección de los Derechos Humanos.

En el informe podemos ver cómo esas estrategias de intervención, en tanto demuestran logros obtenidos, funcionan como legitimadores de las acciones que lleva adelante el CELS.

---

<sup>8</sup>Sección Estrategias de Intervención. Disponible en:  
<http://www.cels.org.ar/cels/?info=detalleTpl&ids=33&lang=es&ss=47>

Es decir, estas acciones se vuelven valiosas en tanto señalan la capacidad de intervención y transformación que posee el organismo.

*“En 2006, en el juicio por la causa “Simón”, los funcionarios judiciales no estaban preparados para afrontar los testimonios que describieron violaciones y guiar la reconstrucción de los hechos. (...). Desde el CELS realizamos, entonces, un trabajo con víctimas y funcionarios para identificar los obstáculos existentes para la reconstrucción, el juzgamiento y el avance de las investigaciones por delitos de violencia sexual durante los secuestros. A partir de ese momento, hubo progresos hasta llegar a sentencias que dan cuenta de la violencia sexual como un padecimiento particular, aunque en algunos casos no se lo diferencia de las torturas.” (CELS, 2015; 102. Negritas propias)*

*“aun en ese contexto (el menemismo), se pudo avanzar en la reparación económica a las víctimas del terrorismo de Estado, consecuencia de las denuncias que el CELS llevó al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos, que respondió con la resolución 28/92” (CELS. 2015; 22.Negritas propias)*

*“La organización La Poderosa motorizó en Zavaleta la implementación de una serie de acciones denominadas “Control Popular de las Fuerzas de Seguridad – Vecinos Sin Gorra”. (...) Con la participación de la Procuraduría de Violencia Institucional (Procuvin) y del CELS se conformó un espacio de interlocución entre las organizaciones del barrio y el Ministerio de Seguridad de la Nación, responsable de registrar, investigar y sancionar a los responsables de estas irregularidades y de diseñar mecanismos de control efectivo de la actuación de las fuerzas de seguridad.” (CELS, 2015; 232.Negritas propias)*

De estos enunciados se destaca, por un lado, que el CELS cumple la función de articulador, entre distintos sujetos - víctimas del terrorismo de Estado y las organizaciones barriales-, el Estado- Ministerio de Seguridad, poder Judicial- y Organismos Internacionales- Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Según manifiestan en sus informes “el activismo en derechos humanos requiere fuertes redes que atraviesan la sociedad y el Estado”, estableciendo así alianzas entre organizaciones sociales, dependencias estatales, áreas del poder Judicial, equipos de investigación, agrupaciones gremiales, medios de

comunicación, entre otros, que le permiten al CELS describir su accionar como el resultado de un trabajo colectivo.

Al articular su trabajo con diferentes esferas, el CELS se posiciona en un lugar estratégico que le permite incidir en la construcción de la agenda pública. Por otro lado, este recurso enunciativo de referirse a los logros conseguidos, permite al organismo dar cuenta de su capacidad para poder transformar y modificar una situación problemática mediante la denuncia y la utilización de recursos legales.

Cabe destacar que esta función de articulador sólo es posible en la medida en que el CELS posee cierto *saber* en materia legal y de Derechos Humanos. El organismo conoce la ley, los procedimientos y las herramientas, y las aplica. De esta forma, la intervención es presentada como “activa”, es decir, como un tipo de participación que no se reduce a la mera elaboración de diagnósticos y propuestas sino que supone la realización de una acción sobre aquello que se plantea como problema. En palabras de Sofía Tiscornia:

*“el CELS acredita preocupación e interés genuino por el tema desde hace ya muchos años, ha sido un organismo pionero en pensar a violencia del Estado y la seguridad pública como un problema de derechos humanos y como materia de investigación social” (2013; 20).*

Esto nos conduce a un elemento muy importante que contribuye a la construcción de este saber, que es, como mencionamos en la descripción de la organización, la trayectoria de sus integrantes, en especial sus autoridades. Todos ellos son sujetos con amplias trayectorias en la defensa de los Derechos Humanos. Horacio Verbitsky es periodista y actualmente escribe para el diario Página 12. En los años '70 integró la Agencia de Noticias Clandestinas (ANCLA) fundada por Rodolfo Walsh, dedicada a difundir cables que denunciaban el terrorismo de Estado. Por su parte, Laura Jordán de Conte es integrante de Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora. Fue la compañera de Augusto Conte, miembro fundador del CELS, fallecido en 1992. Actualmente integra, además, el directorio de los organismos de Derechos Humanos en el Ente Público Espacio Memoria (ex ESMA). Finalmente, Gastón Chillier es abogado y ha trabajado como asociado en derechos humanos y seguridad, en Washington Office on Latin America (WOLA) y como director del programa de América Latina de Global Rights. Es también integrante del Consejo Directivo del CEJIL (Centro de Justicia y el Derecho Internacional).

En definitiva, el trabajo e intervención de sus integrantes en diferentes esferas -tanto académicas, como de las organizaciones de la sociedad civil, y de las políticas de gobierno de



la seguridad- han contribuido a la conformación de una *expertiselocal* (Seghezzo, 2010), que habilita su intervención.

### **3- Derechos Humanos, Fuerzas de Seguridad y Estado.**

El Informe 2015 parte de la afirmación de que en 2013 comienza a configurarse un escenario de regresión en la implementación de Políticas de Seguridad Democráticas. En este apartado nos dedicaremos a describir y analizar los modos en que son definidas las prácticas de las fuerzas de seguridad y el rol del Estado. Lo haremos a partir del análisis del binomio *avance/retroceso*.

La hipótesis del *retroceso* planteada en el Informe, supone la idea de que en algún momento se produjo un *avance* en lo que el organismo considera Políticas de Seguridad Democrática. Ese momento es ubicado en el 2010, con la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación<sup>9</sup>. A partir de entonces, el gobierno nacional “llevó adelante políticas para gobernar y democratizar a las fuerzas de seguridad” (CELS; 2015; 205), que se enmarcan, además, en un cambio de paradigma que se empezó a gestar a partir del 2003, cuando toda una serie de luchas y demandas históricas encontraron lugar en la agenda política(CELS, 2015). Entre estas demandas el organismo destaca particularmente: la reapertura de los juicios por crímenes de lesa humanidad y el control de la actuación policial en las protestas sociales.

A continuación describiremos las idea centrales de la Seguridad Democrática a fin de identificar en qué sentido la creación del Ministerio de Seguridad constituyó un *avance* en el gobierno de la Seguridad. En una segunda instancia nos abocaremos a la labor de analizar aquello que el organismo describe como *retroceso*.

Consideramos que el análisis a partir de lo que el organismo considera en términos de avance y retroceso, nos permitirá describir y analizar aquello que entiende por el rol de las fuerzas de seguridad y Estado.

---

<sup>9</sup> Creado por el decreto 1993/2010 del Poder Ejecutivo Nacional

### 3.1-Los Derechos Humanos en las políticas de Seguridad

Luego de su creación en diciembre de 2010, el Ministerio de Seguridad elaboró un Modelo Argentino de Seguridad Democrática<sup>10</sup> que recoge las premisas del Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Acuerdo de Seguridad Democrática.

El Informe de la CIDH<sup>11</sup> fue elaborado en 2009 con el objetivo de “identificar normas y principios de derechos humanos vinculados a la seguridad ciudadana, a los efectos de contribuir a la construcción y el fortalecimiento de la capacidad de los Estados Miembros para prevenir y responder a la delincuencia y la violencia” (CIDH, 2009; 11). Este Informe empezó a elaborarse en 2005 a partir de que la CIDH convocó a una audiencia sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos a diferentes organizaciones de la sociedad civil de los países de América. El CELS participó como representante de Argentina y, en conjunto con sus pares americanos, elaboró un documento donde manifestó que los derechos humanos no son un obstáculo para la promoción de medidas de seguridad eficaces y que, por lo tanto, la dicotomía entre Derechos Humanos y Seguridad es errónea. A raíz de estas recomendaciones, el Informe de la CIDH propone que el concepto de *seguridad ciudadana* es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos.

Este concepto de *seguridad ciudadana* aparece en América Latina durante los procesos de transición democrática como un modo de diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia, en oposición a la seguridad vigente durante los regímenes autoritarios que la identificaban con la Seguridad Interior o la Seguridad nacional y tenían como objeto de las políticas de Seguridad era el *orden público* (CIDH, 2009). En ese sentido, el objeto de las políticas de Seguridad debe ser la *persona humana*, y las políticas deben estar dirigidas a garantizar la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática.

Por otro lado, el Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD)<sup>12</sup> fue creado en 2009 e impulsado por un colectivo multisectorial<sup>13</sup>. Entre sus integrantes se encuentra Gastón

---

<sup>10</sup> Modelo argentino de Seguridad Democrática (en línea). Disponible en: <http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/El%20Modelo%20Argentino%20de%20Seguridad%20Democratica.pdf>

<sup>11</sup> Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la CIDH (en línea) Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>

<sup>12</sup> Acuerdo para una seguridad democrática. Documento fundacional [en línea]. Disponible: <http://www.asd.org.ar/category/institucional-asd/>

Chillier, director ejecutivo del CELS. El acuerdo es descrito por sus integrantes como “una alianza destinada a diseñar e implementar políticas que brinden soluciones eficaces frente al problema de la inseguridad, desde una perspectiva respetuosa de los derechos y las libertades de los ciudadanos”.

El ASD consta de diez propuestas orientadas sobre tres ejes: Fuerzas de Seguridad, Poder Judicial y Política penitenciaria. Entre los lineamientos centrales se encuentra “el abordaje integral que articule las políticas de seguridad con otras políticas públicas, y complementen las acciones del sistema penal con intervenciones de todas las áreas del Estado; el diseño y la implementación de políticas democráticas debe surgir de diagnósticos basados en información veraz y accesible al público; la conducción civil y estratégica de las policías; la reorientación de los recursos de prevención y de investigación penal hacia la desactivación de redes delictivas”. Es decir, la Seguridad Democrática se apoya sobre tres ejes fundamentales, la participación ciudadana, la conducción política de las Fuerzas de Seguridad y una concepción integral de la Seguridad, que implica tanto la prevención de la violencia física como la garantía de condiciones de vida dignas para toda la población, de esta forma se estaría operando sobre “las causas del delito”.

Ahora bien, estos mayores niveles de ciudadanía democrática así como las mejoras en las condiciones de vida, se lograrían a través del vínculo entre las políticas de seguridad y las políticas sociales. Entendiendo que estas últimas “no son sólo las que operan sobre la inclusión material sino que también están orientadas a la salud, la educación y la reconstrucción de los vínculos sociales” (CELS, 2004; 9). Es decir, políticas que apuntan a la resolución de los conflictos sociales de forma pacífica y respetuosa de los derechos humanos. El Estado cumple un rol importante en este sentido, aunque no es el único actor al que se apela, en la medida en que la seguridad ya no es reducida a la imposición de un orden interno. Parte de la responsabilidad recae en la participación ciudadana pero también sobre los mecanismos del sistema penal.

Al distanciarse del modelo de Seguridad Pública, el rol de las Fuerzas de Seguridad y del Estado se modifica. Si bien las Fuerzas de Seguridad tienen un rol preponderante en esta concepción de la Seguridad, no deben tener a su cargo el diseño o el gobierno de las políticas de seguridad. Por el contrario, se integran a una política de Seguridad más amplia gobernada

---

<sup>13</sup> Contó con la participación de organizaciones sindicales como la CGT y la CTA, organizaciones políticas como el Movimiento Evita, Barrios de Pie, Libres del Sur, organismos de derechos humanos como Abuelas de Plaza de Mayo, H.I.J.O.S. la Comisión por la Memoria, entre otros.

por la dirigencia política y sometida al escrutinio democrático (Binder, 2012). En la medida en que las fuerzas de seguridad apliquen la violencia arbitrariamente, aparecerán como potenciales causas de inseguridad, vulnerando derechos (CELS, 1998). Se establece de este modo que su función debe estar encausada en el respeto de los derechos humanos.

En este sentido, al incorporar estas concepciones y lineamientos, el Ministerio de Seguridad, en su momento de creación, significó la decisión política de fijar objetivos para llevar adelante el gobierno político de las Fuerzas de Seguridad, con la finalidad de abandonar el recurso penal y represivo como única forma de resolución del conflicto social y, por otro lado, vincular las políticas de seguridad al proceso de ampliación de derechos llevada adelante por el gobierno nacional (CELS, 2015; Morales y Plaza Schaefer, 2013; Rangugni, 2014).

### **3.2- Los obstáculos para la inclusión.**

Como mencionamos al principio de este apartado, el CELS realiza un diagnóstico del estado de situación de las políticas de Seguridad Democrática durante 2013-2014. En este periodo empieza a configurarse el retroceso en las iniciativas políticas que buscaban afectar los intereses corporativos de las Fuerzas de Seguridad y los Servicios Penitenciarios. Si antes del 2013 existía la voluntad política de reformar las estructuras de seguridad, el CELS va a manifestar que, a partir de ese año, esa voluntad desaparece y se produce un consenso entre funcionarios del Gobierno Nacional y de la oposición, periodistas y las Fuerzas de Seguridad en referencia al modo en que debe gobernarse la Seguridad. En ese sentido, el CELS va a describir un escenario donde el modelo de Inclusión Social no encuentra lugar en las políticas de Seguridad, debido a “realineamientos punitivos” que equilibró las fuerzas.

El segundo apartado que integra el Informe 2015 titulado “Instituciones de Seguridad y Sistema Penal” realiza un análisis crítico de las funciones de las Fuerzas de Seguridad en relación al escenario regresivo. Nos proponemos, por lo tanto, describir y analizar el modo en que el CELS objetiva a las Fuerzas de Seguridad ¿Qué funciones le atribuyen? ¿A qué sujetos se dirigen estas funciones? ¿Cuáles son las intervenciones que se deben realizar sobre esta institución?

En un primer lugar, encontramos una definición de las Fuerzas de Seguridad y el sistema Penitenciario:

*“son estructuras con amplios márgenes de autogobierno, atravesadas por un legado autoritario compartido que las organiza en forma militarizada y vertical y*

*orientada a combatir a un “enemigo” antes que a resolver conflictos y reducir la violencia”. (CELS, 2015; 204)*

En esta definición se encuentran, en primer lugar, el “ser” de las policías ligado a un pasado autoritario en el cual el objetivo de la seguridad era mantener el Orden Interior, en oposición al “deber ser” de estas instituciones en democracia, es decir, una policía que debe estar orientada a resolver conflictos de forma pacífica y respetuosa de los derechos humanos. Se plantea de esta forma un escenario regresivo en oposición a un ideal democratizador. Lejos de este horizonte democrático, las Fuerzas de Seguridad son instituciones violentas que “concentran violaciones a los derechos humanos” (CELS, 2015; 32).

Como se desprende del enunciado citado, sumada a la naturaleza violenta de las estructuras de seguridad, se encuentra el *autogobierno* de las mismas. Este modo de gestionar la seguridad, basado en el *desgobierno político* (Saín, 2008), y que permite a las instituciones definir sus funciones y establecer sus propios criterios en el manejo de la seguridad, mantiene intacta su autonomía. De esta forma es posible afianzar *pactos* de gobernabilidad (Binder, 2008; Sain, 2013) que, a cambio de sostener esta autonomía y renunciar al diseño de políticas de seguridad, le permiten a los gobiernos mantener una estabilidad (en tanto las estructuras de seguridad no constituyen un obstáculo para ello).

Esta situación conlleva tres consecuencias graves que el CELS describe y ejemplifica. En primer lugar, la persistencia de casos de violencia institucional y el sostenimiento de redes de ilegalidad y corrupción insertas en estas estructuras. En este sentido el autogobierno le brinda a las policías la posibilidad de gobernar los territorios y ejerce prácticas violatorias de los derechos humanos enfocadas hacia los sectores más vulnerables de la población. El servicio penitenciario, por otro lado, detenta “el monopolio del manejo de la vida” (CELS, 2015; 241) por la ausencia de otras agencias estatales, como salud, trabajo y educación- al interior de las instituciones de encierro.

En segundo lugar, la amenaza a la estabilidad política. Entre estas amenazas se encuentran los acuartelamientos llevados a cabo por las policías provinciales en diciembre de 2013, y las fugas carcelarias en Río Negro durante noviembre y diciembre de 2013, promovidas o habilitadas por los servicios penitenciarios, representan prácticas extorsivas que “envían mensajes sobre la debilidad del gobierno político que debe conducirlos” (CELS, 2015; 221-222).

Y por último, el autogobierno de las fuerzas de seguridad, termina por constituirse en un obstáculo “insalvable” para la inclusión social.

*“Los jóvenes que pueblan los barrios pobres y las cárceles, quienes deberían ser los destinatarios privilegiados de un proyecto político-social que procura el crecimiento con inclusión, están sujetos a rutinas de abuso y violencia policial y penitenciaria, que afectan a las políticas inclusivas que se pretenden desarrollar. De esta manera, **la faz punitiva del Estado es una barrera que erosiona los esfuerzos inclusivos que se despliegan desde sus otros sectores.**” (CELS, 2015; 204-205)*

De este enunciado se desprende la construcción de un Estado conformado por múltiples sectores. No es un bloque homogéneo sino que en su interior se producen disputas en torno a los modos de gobernar la seguridad y conjugar un modelo social inclusivo. El Estado tiene dos caras- una punitiva y otra inclusiva- que entran en conflicto en tanto representan diferentes modos de entender la Seguridad. Así “La colisión entre políticas sociales y estructuras de seguridad manifiesta que las dos caras del Estado (inclusiva y punitiva) avanzan en sentidos contradictorios” (CELS, 2015; 245).

Sin embargo, algo que tienen en común ambas caras es el sujeto destinatario de estas políticas. Ya sea en su faz punitiva o inclusiva, el Estado dirige sus acciones hacia los sectores populares. Los incluye mediante políticas sociales a la vez que los excluye mediante políticas de seguridad.

Estas tres consecuencias son descriptas como problemas porque tienen relación con el modo en que el CELS entiende a los derechos humanos, la democracia y la seguridad. Así, la violencia institucional se convierte en problema en tanto viola derechos fundamentales; la amenaza a la estabilidad política, en tanto se suma a práctica desestabilizadoras y deslegitimadoras del régimen democrático; y por último, la tensión entre inclusión/exclusión, en tanto no permite consolidar una política de Seguridad integral.

Ante este escenario, la solución planteada por el CELS es la democratización de las estructuras de seguridad. Esto es:

*“el fortalecimiento o instauración del gobierno político de las fuerzas, el desarrollo de herramientas de control y de saberes diferentes de los policiales y penitenciarios para gestionar estas poblaciones, y la articulación de abordajes integrales que multipliquen en los barrios y en las cárceles la presencia permanente de las agencias del Estado encargadas de implementar políticas sociales.” (CELS, 2015; 245-246)*

En este objetivo de retomar el control político de las fuerzas de seguridad, un avance, como mencionamos en el apartado anterior, fue la creación del Ministerio de Seguridad de la

Nación. No obstante, y a pesar de este intento, en 2013 se suceden dos cambios de ministros<sup>14</sup> que determinaron no sólo el cambio de autoridad del Ministerio sino también un cambio en la línea operativa del mismo, a raíz de lo que el CELS denomina una “campana electoral permanente”. En palabras de Manuel Tufró, “los comicios legislativos de mediados de 2013 presentados como la antesala de las elecciones presidenciales configuraron una suerte de larga campana electoral que se extenderá hasta diciembre de 2015” (2015; 3).

El CELS remarca la importancia que tuvieron los cambios de autoridades al interior del Ministerio, pero a la vez considera que el objetivo del control político de las fuerzas de seguridad, no se logra solo “a través del ascendente que transitoriamente puedan tener sobre las fuerzas ciertos ‘hombres fuertes’” (CELS, 2015; 247). Esto quiere decir que los cambios de autoridades en la cartera de Seguridad no necesariamente derivarían en cambios en los modos de gobernar la Seguridad sino que estos nuevos nombramientos fueron precisamente producto de esos cambios.

En ese marco, de reorientación de los objetivos de la seguridad y el debate electoral, se produjeron realineamientos discursivos entre los representantes de las distintas fuerzas políticas que llevaron a regresiones políticas, y, debido a que las prioridades definidas en esta campana electoral, mediada por los discursos de los medios de comunicación, se orientaron hacia la presencia policial en las calles, los intentos por reformar estas estructuras dejaron de recibir apoyo político.

A raíz de este escenario político, la tensión permanente entre la persistencia de la cultura institucional corporativa y la implementación de políticas de seguridad integral, que llevarían a que cada iniciativa reformadora sea “fagocitada” o “absorbida” por las fuerzas, es considerada de suma importancia por el organismo para evocar el carácter participativo de la ciudadanía. Sostener el gobierno político y diseñar dispositivos de gobierno para las estructuras de seguridad, requiere la formación de una “burocracia civil especializada en la conducción de la seguridad”.

---

<sup>14</sup>El 30 de mayo de 2013 la presidenta de la nación designó a Arturo Puricelli –hasta entonces ministro de Defensa– como ministro de Seguridad. El 3 de diciembre de 2013, Puricelli fue reemplazado por María Cecilia Rodríguez, con trayectoria en asistencia crítica en emergencias en el Ministerio de Desarrollo Social y en el Ministerio de Seguridad.

#### 4- A modo de cierre

A lo largo de este trabajo, que representa una primera aproximación, nos hemos propuesto describir y analizar el modo en que el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) objetiva a las Fuerzas de Seguridad y al Estado. Para llevar esto a cabo analizamos el documento “Derechos Humanos en Argentina. Informe 2015”, que expresa la visión del organismo en temas relacionados con los derechos humanos.

En un primer momento nos detuvimos en el análisis de los modos en que el organismo legitima las acciones que lleva a cabo funcionando como articulador entre la esfera política, académica y de la sociedad civil. Esta función de articulador encuentra su fundamentación en la conformación de *unsaber* y las trayectorias de sus integrantes

En segundo lugar, retomando la hipótesis del retroceso, que el CELS sostiene sobre el escenario político al momento de elaboración del Informe 2015, nos propusimos describir y analizar el modo en que el organismo construye las funciones de las fuerzas de seguridad y el Estado.

A partir del análisis del documento podemos afirmar que el significativo (in)seguridad se asocia a la violación de los derechos humanos, y la exclusión de los sectores más vulnerables de la sociedad. En consecuencia, la Seguridad sería aquella que tiene como prioridad la protección de derechos humanos, entre ellos, el derecho a la salud, la educación, la vivienda, etc. En este sentido se distancia de la visión hegemónica sobre el problema de la (in)seguridad, que, como mencionamos en la introducción de este trabajo, se asocia a la protección de bienes personales. Se establece de esta forma que el objeto de las políticas de Seguridad no serían los sectores populares, en tanto sujetos a reprimir, sino aquellas estructuras que vulneran derechos.

Con respecto al período analizado por el Informe (2013-2014) el CELS sostiene como hipótesis el retroceso en la implementación de medidas de seguridad democráticas. Por un lado, en el marco de las elecciones legislativas de 2013 se produjo un realineamiento punitivo. Es decir, todas las propuestas en materia de seguridad siguieron una misma línea: la punitiva. Por otro lado, este realineamiento fue facilitado por los discursos de funcionarios y medios de comunicación. En el Informe se hace referencia a hechos y casos que tuvieron una cobertura mediática extendida, como por ejemplo, los debates en torno a la reforma del Código Penal, los llamados “linchamientos” y la derivación de estos acontecimientos en la “Emergencia en Seguridad”. De esta forma, podríamos arriesgarnos a afirmar que el discurso hegemónico de la (in)seguridad es productor de inseguridad, en los términos que el CELS la entiende. El



fortalecimiento de este discurso, es decir, la reafirmación de su sentido como hegemónico, es productor de inseguridades, de vulneración de derechos.

Por último, en las propuestas para solucionar el problema, el Estado ocupa un lugar de suma importancia como implementador de políticas de seguridad integrales. Sin embargo, ya que en su interior se producen contradicciones entre sus diferentes “fases” o “caras” (punitiva e inclusiva), los procesos inclusivos, necesarios para esta política integral, encuentran límites para ser llevados a cabo.

De esta forma, la participación ciudadana, termina siendo el eje central para llevar a cabo este objetivo democratizador. Participación de la que el mismo CELS forma parte.

## Bibliografía

- Binder, A (2012) “El rompecabezas de la seguridad democrática”, en Voces en el Fénix. N°15. Buenos Aires.
- CELS. (2004) *Más derechos, más seguridad. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática*. Documento de organizaciones disponible en [http://www.cels.org.ar/common/documentos/mas\\_derechos\\_mas\\_seguridad\\_completo.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/mas_derechos_mas_seguridad_completo.pdf)
- CIDH (2009), Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser. L/V/ II.Doc. 57, 31 de diciembre. Documentos disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- Foucault, M (2006) *Seguridad, territorio, población*. Curso en el Collège de France (1977-1978). FCE, Buenos Aires.
- Galvani, M., Mouzo, K., & Rios, A. (2010). Entre las denuncias y las reformas. El estudio de las fuerzas de seguridad en la Argentina. In M. Sozzo (Ed.), *Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan Pegoraro*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Ministerio de Seguridad (2011a) *Modelo Argentino de Seguridad Democrática*. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad. [en línea] Disponible en: <http://www.minseg.gob.ar/modeloargentino-de-seguridad-democr%C3%A1tica>

- Plaza Schaefer, V. y Morales, S. (2013). Seguridad y democracia: Tensiones de origen. Aportes al análisis de la política de seguridad en la provincia de Córdoba, Estudios, No. 29 (Enero-Junio), Córdoba, pp. 111-131.
- Rangugni, V (2010) "El problema de la inseguridad en el marco del neoliberalismo en Argentina". En S. Torrado, El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002). Edhasa, Buenos Aires.
- Rose, N.; O'malley, P. y Valverde, M. (2006). "Governmentality". En: Law & Society, Annual Review, 2: 83-104.
- Sain, M. F. (2008). *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Seghezzo, G. (2010). Entre los derechos humanos y la (in)seguridad: modos de construcción de la violencia policial en las ciencias sociales. In *A la inseguridad la hacemos entre todos* (pp. 51-72). Buenos Aires: Ekht Libros.
- Tiscornia, S (2013). "El acuerdo de Seguridad Democrática. La experiencia de la red de investigaciones sociales en el marco del Acuerdo". Cuadernos de Antropología Social N°37, pp 15-23.
- Tufró, M. (2015) "*Realineamientos punitivos. Los debates sobre seguridad en Argentina en 2013-2014 y sus derivaciones en la política criminal*". Ponencia presentada en Congreso Latinoamericano de Comunicación Preguntas, abordajes y desafíos contemporáneos del campo comunicacional 30 años de recorridos en Buenos Aires (UBA)

## **Documento**

CELS (2015) *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2015*. Buenos Aires. Siglo XXI